Impasses da autonomia universitária

Simon Schwartzman

*O Estado de São Paul*o, 20 e 27 de julho de 1979

A questão da autonomia universitária está na ordem do dia. Em sua forma atual, ela se manifesta, principalmente, no projeto de transformação das universidades federais em "autarquias especiais" que, se aprovado, faria com que as universidades deixassem de ser autarquias públicas, que os professores deixassem de ser funcionários e que houvesse liberdade para experimentação, variedade, diferenciação e criatividade. Nada melhor, aparentemente. Ou será só a aparência? O fato é que, mal lançada, a idéia das autarquias vem encontrando todo tipo de resistências e oposições. A esta altura, é razoável supor que o projeto entrou em banho-maria por prazo indefinido. Mas o assunto não está morto, é importante, e pode ser que, ventilando-o, ele volte a respirar.

A principal resistência, que todos esperaríamos, vem da própria tradição da centralização administrativa e controle burocrático do ensino que foi construída no País a partir da criação do Ministério da Educação em 1931. A esta tradição tutelar na educacional junta-se o formalismo jurídico e administrativo implantado pelo DASP, já no Estado Novo, e que tende a identificar padronização e uniformidade de critérios e comportamentos como racionalidade. A autonomia universitária, se levada realmente a cabo, tiraria funções de muitos administradores e burocratas que, muito naturalmente, resistem. A própria legislação brasileira atual, ao impedir a criação de novas fundações de direito público e ao tornar privativo do poder executivo a criação de caros, coloca dificuldades sérias ao projeto de autonomia, que só seriam superadas por reformas da própria Constituição. Isto significa que a autonomia universitária não pode ser concedida por via administrativa e nem mesmo por um projeto de lei que passe mais ou menos despercebido pelo Congresso. Ela exigirá uma decisão política importante que seja debatida em público de forma clara e leve a uma legislação que não dependa das limitações a que estamos presentemente submetidos.

Existe uma outra resistência importante que vem, para surpresa de muitos, das próprias universidades. Esta resistência assume duas formas principais.

A primeira é a suspeita generalizada de que o projeto de autonomia universitária esconde no fundo, a intenção do governo de retirar recursos do ensino superior e transformar as universidades em entidades responsável por vender seus serviços e se sustentar como possam. No bojo da autonomia viriam o ensino pago, a transformação dos centros de pesquisa em balcão de serviços para empresas nacionais e multinacionais e a progressiva eliminação e enfraquecimento das universidades que não conseguissem arcar com seus próprios custos. Esta suspeita se reforça pela atual penúria financeira pela qual passam as universidades federais e pelas perspectivas pouco animadoras de apoio financeiro que se anteveem para o futuro mais imediato.

Se de fato a autonomia vier acompanhada de redução significativa de recursos ela está, desde logo, condenada ao fracasso. Existem certamente distorções, desperdícios e ociosidades em nosso sistema universitário, mas o quadro geral é de pouco apoio, e um projeto de diversificação e autonomia não poderia jamais ser implementado em um contexto de recursos decrescentes. Seria muito importante que o Ministério da Educação, se tentar levar à frente o projeto de autonomia, tratasse de esclarecer desde logo as perspectivas financeiras para os próximos anos, para que esta suspeita se dissipe ou se transforme, lamentavelmente, em certeza.

A segunda resistência é mais profunda e mais difícil de superar. Ela tem a ver com o fato de que, concedida a autonomia, muitos dos conflitos de valores e interesses, que hoje coexistem de alguma forma dentro das universidades tenderiam a entrar em confronto direto por recursos, prejudicando seriamente alguns setores. No atual sistema centralizado, o Ministério da Educação mantém um princípio de igualdade entre as diversas universidades e os diversos setores dentro de cada uma delas, significando, em última análise, um nivelamento por baixo: departamentos ruins e bons, universidades de melhor e pior qualidade, professores dinâmicos e acomodados, pesquisadores de renome e medíocres, todos têm, em princípio, os mesmos direitos e as mesmas recompensas. Este igualitarismo tem sido compensado, ultimamente, por uma série de mecanismos que, de uma forma ou de outra, furam a padronização do MEC: financiamentos de instituições como o CNPq e FINEP, auxílios de diversos tipos da CAPES, fundações e escritórios de serviço dentro das universidades que atraem recursos de pesquisa de forma mais livre, etc. A universidade se vê assim dividida entre dois grandes setores: um, mais dinâmico, que tem todo o interesse em aumentar sua liberdade de ação e confiança em sua capacidade de atrair recursos; e outro, mais tradicional, que gostaria que todos os recursos externos fossem juntados em um grande bolo e repartidos igualitariamente entre todos, aumento, ainda que só um pouco, a quota de cada um. Este setor é contra a autonomia e se sente mais confortável com o regime centralizado.

O confronto entre estes dois mundos da universidade brasileira se traduz, com muita facilidade, em um conflito de ideologias, que merece ser examinado em artigo à parte.

Mesmo que viesse acompanhada de recursos crescentes, ainda assim a idéia de descentralização e autonomia encontrariam resistências no interior das próprias universidades. Já indicamos anteriormente duas fontes dessas resistências: a suspeita de que esta autonomia encobriria, na realidade, uma intenção de negar recursos ao ensino superior; e o receio por parte de certos setores das universidades de se verem preteridos na luta por recursos, que passaria do nível ministerial para o âmbito da própria universidade. De fato, um dos pontos centrais dos projetos hora e discussão é dar à universidade a liberdade de distribuir internamente seus recursos, que lhes seriam proporcionados pelo governo de forma global.

Esta é uma preocupação em muitos aspectos legítima, e que precisa ser levada em conta. A função tradicional de educação de nossas universidades – a formação de professores, o ensino para as profissões liberais – não pode ser tratada da mesma forma como são vistas atividades que atraem com muito mais facilidade recursos independentes: a pesquisa aplicada, em primeiro lugar, e também em certa medida a

pesquisa básica. O sistema universitário como um todo deve desempenhar estas e várias outras funções, mas é evidente que, em cada universidade particular, se dá uma combinação diferente destes ingredientes. A ideia de que a pesquisa e o ensino são "inseparáveis" é discutível como ideal e muito distante de nossa realidade. Existe uma função especificamente pedagógica e escolar que a universidade desempenha que não tem como competir em pé de igualdade pelos mesmos recursos que as áreas de pesquisa. Como é esta última que detém os meios de obtenção de recursos próprios, é natural que dela surja a maior demanda por descentralização e autonomia, que tende a ser resistida pelos setores mais vinculados ao ensino. Qualquer política de descentralização, para ser séria, deveria distinguir com clareza estes diversos aspectos da vida universitária e dar condições para que as universidades possam desempenhar suas funções de forma autônoma e diferenciada.

Isto posto, podemos constatar que a defesa da atividade didática vem frequentemente associada a uma preferencia acentuada pela centralização burocrática e administrativa, por uma profunda desconfiança em relação à pesquisa acadêmica e uma descrença ou desprezo por todos os mecanismos que se busca criar para par à própria comunidade acadêmica o controle de seus destinos. Ela funciona, assim, de forma extremamente conservadora, ainda que por vezes combinada com uma postura ideológica aparentemente radical.

A preferência pela centralização burocrática e administrativa torna-se compreensível quando pensamos no papel social que a educação formal e universitária tem tradicionalmente desempenhado. Essencialmente, ela proporciona às pessoas determinados títulos, supostamente associados a um conjunto de conhecimentos e habilidades que garantem certos direitos e privilégios no mercado de trabalho e uma certa pretensão ao reconhecimento e prestígio social. O Estado tem sido o grande curador deste sistema, dando dinheiro, estabelecendo as regras de aprovação e promoção, reconhecendo diplomas, regulamentando profissões, fazendo reservas de mercado de trabalho, etc. Decentralizar e desregular significaria acabar com todo este sistema e forçar o ensino a se aproximar muito mais fortemente da realidade que o circunda, ou evidenciar sua irrelevância, o que sem dúvida ameaça a muita gente.

É possível argumentar que a regulamentação e o controle estatal garantem, de qualquer forma, certos mínimos de qualidade que cairiam por terra em um regime mais aberto. De fato, a experiência brasileira de um passado bastante remoto – a chamada "Reforma Leôncio de Carvalho" por exemplo – teve exatamente este efeito, ao pretender liberalizar ao máximo o sistema de ensino superior no País. No entanto, se o controle estatal garantia quando o sistema universitário era relativamente pequeno e incipiente, hoje ele o faz cada vez menos. A máquina governamental não tem como controlar os padrões de um sistema educacional do tamanho do atual e termina sendo uma fonte de rigidez, formalismo e custos crescentes. A solução não é estabelecer um vale-tudo, evidentemente, mas sim substituir o controle burocrático e centralizado por uma pluralidade de associações profissionais, agências financiamento, entidades de usuários para diversos serviços, etc., que possam ir transferindo a avaliação e o controle do sistema de ensino do Estado para a sociedade. As universidades fazem parte desta sociedade e têm responsabilidades a

assumir. Cabe ao governo dar os recursos para que o sistema universitário funcione, apoiando as iniciativas e indicações da comunidade, e não tratando de substituir-se a elas.

E aqui entra, geralmente, um outro tipo de argumento contra a descentralização e a autonomia. Na sua versão radical, o raciocínio é mais ou menos o seguinte: estamos em um país capitalista, invadido pelas multinacionais. Não existe pesquisa pura nem comunidades profissionais ou técnicas capazes de juízos e avaliações autônomas e independentes. Qualquer ideia de "mercado" ou "livre competição" significa, na realidade, a lei do mais forte, que são os capitalistas e as multinacionais. A autonomia acadêmica, a descentralização universitária, a desregulação da pós-graduação, tudo isto encobre tentativas de entregar o sistema educacional à voracidade do capitalismo e das multinacionais.

O que este raciocínio não explica é por que o sistema centralizado estaria mais livre do capitalismo e das multinacionais. Se ainda tivéssemos um Estado socialista... na realidade, o fortalecimento da sociedade e a busca deum sistema pluralista e diferenciado de organizações e instituições autônomas e auto-referidas – entre elas as de educação e as científicas – tem pouco a ver com a defesa do liberalismo econômico e do livre funcionamento do "mercado perfeito" dos economistas clássicos, cujas limitações e irrealidades todos conhecemos. No fundo, a resistência "radical" aos projetos de descentralização e autonomia acadêmica termina sendo uma defesa dos privilégios da educação formal e burocrática, garantidos, como tem sido até agora, pelo Estado paternalista e autoritário.